

自殺対策における内閣府の役割

森 山 花 鈴

1. はじめに

日本では、自殺対策基本法が成立してから2016年6月でちょうど10年を迎えた。1998年から2011年まで14年連続で日本における年間自殺者数は毎年3万人を超えており、自殺死亡率（人口10万人あたりの自殺者数）は、現在でも先進7ヵ国（G7）の中で第1位（WHO）と、世界的に見ても高い水準にある。このような状況の中、自殺の国家的予防法も解明されていない中で、日本では議員立法により2006年に「自殺対策基本法」が成立し、2007年には自殺対策の取りまとめ部署となる自殺対策推進室が内閣府政策統括官（共生社会政策担当）に設置された。そして、その後、政府の指針である「自殺総合対策大綱」が策定され、全ての都道府県・政令指定都市に主管課が設置されるなど、自殺の問題は今や国家・地方自治体において取り組むべき課題となった。そして、多額の予算が投入される政策ともなっており、2009年5月には内閣府が地域自殺対策緊急強化基金を造成し、都道府県に対して3年間で100億円の予算の配分が行われ、全国の地方自治体で様々な政策が展開されてきた。結果として、対策との因果関係は明確には明らかではないものの、自殺対策基本法の成立以降、自殺者数は減少傾向にあり、2016年の年間自殺者数は約22,000人となった。

ところで、自殺の問題が「私的領域分野の問題」ではなく国家が介入すべき社会的な問題として政府に認識され、全国的に展開されるようになった要因のひとつには内閣府の存在がある。本研究では、自殺対策の政策形成過程を明らかにすることで、内閣府の役割及びその限界を検討することとしたい。なお、自殺対策の担当課については、2016年4月に内閣府から厚生労働省へ移管している。

2. 中央省庁の政策形成過程に関する研究

これまで、自殺対策に関する研究については、社会学や医学分野において、高橋〔高橋 1997〕をはじめとして、「自殺はなぜ起こるのか」や「自殺の実態」をテーマとして研究は行われてきたが、自殺対策における政策形成過程を扱ったものは、自殺対策基本法の制定過程に焦点を当てたものに、亀田〔亀田 2007〕や勝田〔勝田 2012〕の研究があるのみである。亀田は、国立国会図書館調査及び立法考査局の立場から、自殺対策基本法の成立について論じており、それまでの自殺対策の概観を論じた上で、自殺対策基本法の制定過程について歴史的事実を明らかにしている。また、勝田は「市民立法」の立場から自殺対策基本法の制定過程を論じており、アクターとしての市民に注目した分析を行っている。ただし、いずれも自殺対策基本法の立法過程を分析した研究であるが、自殺対策の政策形成過程全般について分析したものではなく、自殺対策基本法成立後の政策形成過程につい

ては分析されておらず、自殺対策基本法成立以前の内閣府についても分析がなされていない。さらに、澤田らの研究〔澤田・上田・松林 2013〕において、自殺対策の政策効果について一部検証されているが、内閣府の役割について焦点を当てたものではない。

行政学分野の研究では、城山らの研究〔城山・細野 2002, 城山・細野・鈴木 1999〕の研究において、中央省庁の政策形成過程の研究が行われてきたが、国家公務員には守秘義務もあることから、中央省庁の内部における政策形成過程については明らかになっていない部分が多い。そもそも、城山らの研究において「中央省庁の具体的なプロセス、すなわち、各省庁においてどのように課題認識を行い、政策案を出し、どのように省内外（特に省内）の合意を取り付けていくのかという過程については、叙述され、分析されることは少なかった」〔城山・細野・鈴木 1999：2〕と記述されているように、中央省庁における政策形成過程の分析そのものがなされることが少なかった。さらに、内閣府については、他省庁からの出向者が多いこと、内閣府出身の官僚であっても他省庁への出向等があるため、内閣府の人材配置については、一般に公表されている資料のみでは確認できない。『政官要覧』などもあるが、唯一公式な人事異動記録を知ることのできる官報においても課長級以上の人事異動しか明らかになっていないため、外部に公表されている資料のみにより現状を分析することは困難である。さらに、こうした確認作業の困難さのほかに、内閣府が設置される以前に入府した者のどこまでをいわゆる「内閣府官僚」と捉えるかという課題もある。内閣府のトップである事務次官を見ても、初代事務次官の出身省庁は総理府であり、それ以降は、経済企画庁、厚生省、建設省、自治省、経済企画庁、大蔵省となっており、いわゆる内閣府という組織を論じることはできても、一部の職員を抜き出して「内閣府官僚」として一括りにして論じることはできない。

これまでの政治学・行政学分野における内閣府の研究は、「首相主導を実現する仕掛けとしての内閣府という観点」〔曾我 2013：65〕での分析が行われており、そのためには「特命担当大臣と経済財政諮問会議をはじめとする重要政策に関する会議の2つが重要」〔竹中 2006〕であるとされてきた。竹中の研究においても、「内閣府や経済財政諮問会議の設置は、首相の権限を拡大させるうえで大きな意味を持った」〔竹中 2006：141〕とあり、待鳥の研究においても、「1990年代後半以降の内閣機能強化が新しい制度均衡としての官邸主導を導く」〔待鳥 2008：22-43〕と述べられているように、内閣府は、官邸主導や首相支配に意味をなしたものとして分析が行われてきた。

しかし、自殺対策基本法が成立した時期は、上記研究において官邸主導が指摘されるようになった小泉政権期ではあるが、自殺対策については首相からのトップダウンに基づく政策決定がなされたものではない。これまでの内閣府の研究においては、中央省庁等再編時に内閣府に設置され、新たな政策課題に対応することとなった「政策統括官」（特に共生社会政策担当）について扱われておらず、内閣府における省庁横断的な企画立案・総合調整機能が果たした役割については分析されてこなかった。このため、本研究は、文献・インタビュー調査のみならず、筆者本人の内閣府自殺対策推進室での勤務経験（2008～2012年）も踏まえながら、公共政策・行政学の側面から見てもこれまで取り組まれてこなかった課題に対して分析を試みるものである。

なお、本研究では、自殺問題に関する政策を「自殺対策」とし、「自殺予防及び自殺により家族などを亡くした親族に関する支援」と定義する。

3. 中央省庁再編と内閣府の設置

自殺の問題は、例えば、事業不振から多重債務に悩みうつ病となり鉄道へ飛び込み自殺を図った

ような事例の場合、その対策には、金融庁と厚生労働省、そして国土交通省と中央省庁それぞれの管轄分野を超えた様々な問題が絡むことになる。ゆえに、自殺対策は、中央省庁再編によって内閣府が新しい政策課題に対応するための組織や総合調整機能をもっていなければ、対処が困難であった問題である。

2001年1月6日の中央省庁等再編によって、それまでの1府22省庁が1府12省庁に再編され、内閣府が新たに設置された。その中でも、「自殺対策」の担当課が設置された「政策統括官（共生社会政策担当）」は、内閣府設置に伴って新しく設置された部署（設置当時は「政策統括官（総合企画調整担当）」名称）である。中央省庁再編時の議論において、内閣機能強化の必要性が説かれ、内閣府の設置については「内閣府は、内閣総理大臣を長とする機関として、内閣官房の総合戦略機能を助け、横断的な企画・調整機能を担うとともに、内閣総理大臣が担当するにふさわしい実施事務を処理し、及び内閣総理大臣を主任の大臣とする外局に係る事務を行う機関とする」とされた（1997年12月3日「行政改革会議最終報告」）ことから、内閣府はこれまでの総理府とは異なり、省庁横断的な課題に対する総合調整などの新たな役割を与えられた。また、「内閣官房の総合戦略機能を助ける『知恵の場』にふさわしく、経済財政政策、総合科学技術政策などの横断的な企画立案に当たる専門スタッフを糾合した組織とする。このため、内閣府の企画・調整部門には、民間や学界を含め広く行政の内外から優秀な人材を登用する人事ルールを確立する」（1997年12月3日「行政改革会議最終報告」）ともあり、人事面においても大きな変化を期待するものであった。当時のパンフレットにも、「内閣に『内閣府』を新設し、複数の省庁が関係する問題に対し、各省より一段高い立場から、政府内の政策の総合調整を行う」¹⁾と記載されている。

内閣府は、総理府本府、経済企画庁及び沖縄開発庁の事務の大半と総務庁（青少年健全育成、高齢社会対策、交通安全対策、北方対策）、科学技術庁（総合科学技術政策、原子力行政）及び国土庁（防災）の事務の一部を再編統合して設置されたものである。中央省庁等改革による省庁再編以前は、内閣総理大臣を長とする総理府が各行政機関の施策及び事務の総合調整機関として設置され、その外局に経済企画庁、科学技術庁、環境庁、国土庁、総務庁等が調整機関として置かれていた。再編以前も、総務庁においては、国民的な重要課題であり、多数の省庁の施策にまたがる青少年健全育成、高齢社会対策等に関する総合調整に関する事務を所管していたが、新たに設置された内閣府は、内閣に置かれ、各省庁に対して一段上の立場から「企画及び立案並びに総合調整に関する事務」をつかさどるとされており、ここに最も大きな特徴がある。このため、総理府が担っていた任務のうち、重要性を問わず、単に他の省庁の所掌にも属さない事務の所掌については、総務省に移行している。

内閣府は、「国政上重要な具体的事項に関する企画立案・総合調整」及び「内閣総理大臣が担当することがふさわしい事務」について担当しており、内閣府の組織にもいくつかの特徴がある。1つは、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために「特命担当大臣」をおくことができるとしていることである。そして、もう1つは、官房、局のほかに、分掌職である「政策統括官」が必置となっているということである。中央省庁等改革基本法において、「政府は、府省の内部部局の組織の編成に当たっては、その任務及び機能に即して、総合的かつ機能的な行政運営が可能となるようにするとともに、状況に応じて所掌事務を分掌して機動的に遂行する職の活用を図る」とされ、内閣府設置法第17条第1項において、内閣府本府には、「官房及び局並

1) 中央省庁等改革推進本部事務局編『中央省庁改革 簡素・透明・効率を目指す 21世紀の行政システムへ—2001年1月6日新体制スタート—』中央省庁等改革推進本部事務局、2000、p.3。

びにこれらの所掌に属しない事務の能率的な遂行のためこれを所掌する職で局長に準ずるものを置く」とされているが、この「政策統括官」の役割こそ、他の中央省庁とは異なる特徴である。

なお、内閣府と類似の機能をもつものとして内閣官房があるが、内閣官房が全ての事項について行政各部の施策の統一に関する企画立案・総合調整を行うことができるのに対し、内閣府は、国政上重要な具体的事項（内閣府設置法第4条第1項及び第2項）に関する企画立案及び総合調整を行うものとされている。

4. 内閣府特命担当大臣

「行政改革会議最終報告」(1997年12月3日)において、内閣府の「①基本的な性格・任務」の中には、「イ 内閣官房長官が内閣府の事務を統轄し、職員の服務を統督する。また、新たな省間調整システムにおける横断的調整事務につき、必要に応じ、複数の担当大臣を置くものとする。この担当大臣については、強力な調整権能を付与するとともに、任命に当たっては、その任務（関係大臣との任務分担等）を明確にするものとする」と記されており、これが内閣府特命担当大臣のことである。

内閣府特命担当大臣は、内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るため、内閣府のみに置くことができるとされ、内閣府設置法第4条第1項及び第2項の企画立案・総合調整事務とこれに関連する事務を担当する。内閣府設置法では、沖縄・北方対策、金融、消費者及び食品安全政策については必ず特命担当大臣を置くこととされているが、こうした分野のほかは担当分野については必ずしも明確に示されていない。このため、自殺対策をどの特命担当大臣が担当するかは、閣僚名簿や官報などの公表資料からは確認できず、閣僚名簿発表後、内閣府内部でもどの大臣が自殺対策の担当か判明するまで時間を要することが多かった。

内閣府特命担当大臣は内閣補助事務及びこれに関連する事務を担当するが、内閣補助事務についてのみ関係行政機関の長に対する資料提出請求権、勧告権及び求報告権並びに内閣総理大臣に対する意見具申権を有している。しかし、これらの権限と同様の権限は、省庁再編前の環境庁等の調整官庁においては、いずれも有しており、省庁再編に当たり新たに強力な権限が付与されたわけではない。また、この勧告権は、省庁再編後、実際には使われていない。特命担当大臣は内閣府にのみ設置されているが、省庁再編後に期待された内閣の機能強化という点から考えると、内閣府特命担当大臣が有する権限が必ずしも強力ではない点や、任命された大臣には初入閣の者が多いという点には疑問が残る。

5. 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）

共生社会政策担当の政策統括官は、内閣府の設置当初は名称も総合企画調整担当であり、古くからある課題（青少年健全育成、障害者、交通安全）等が引き継がれてきたものである。その役割も名称と同様に他の政策統括官の所掌に属さないような統一的で明確な分野をもたない総合企画調整担当であった。内閣府政策統括官は、内閣府設置法第17条により、「本府には、その所掌事務を遂行するため、官房及び局並びにこれらの所掌に属しない事務の能率的な遂行のためこれを所掌する職で局長に準ずるものを置く」とされており、大臣官房、局のほかに、新たに設けられたものである。また、「内閣府政策統括官の職務分担に関する訓令」によれば、内閣府設置当初は、経済財政一運営担当、経済財政—経済社会システム担当、経済財政—景気判断・政策分析担当、科学技術政

策担当，防災担当，沖縄担当，総合企画調整担当の政策統括官が置かれていた。中央省庁再編以降，新しい政策課題が追加されてきており，特に，政策統括官（共生社会政策担当）には，2003 年以降，少子化社会対策，犯罪被害者等施策，食育推進，自殺対策，インターネット青少年有害情報対策が新たに追加されている。

表 1 内閣府に追加されてきた政策課題（2012 年まで）

政策課題	法律名		施行日	備考
遺棄化学兵器処理事業	内閣府設置法		2001 年 1 月 6 日	
原子力発電施設等立地地域振興	原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法	★	2001 年 4 月 1 日	2020 年度末の時限
拉致被害者等給付金の支給事務	北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律	★	2003 年 1 月 1 日	
構造改革特別区域計画の認定事務	構造改革特別区域法		2003 年 4 月 1 日	
産業再生機構の認可等事務	株式会社産業再生機構法		2003 年 4 月 10 日	
個人情報保護	個人情報保護法		2003 年 5 月 30 日	消費者庁に移管
食品安全	食育安全基本法		2003 年 7 月 1 日	
イラク人道復興支援活動	イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法		2003 年 8 月 1 日	2009 年 7 月末まで
少子化社会対策	少子化社会対策基本法	★	2003 年 9 月 1 日	
地域再生計画認定等の事務	地域再生法		2005 年 4 月 1 日	
犯罪被害者等施策	犯罪被害者等基本法	★	2005 年 4 月 1 日	
情報公開・個人情報保護審査会の事務	情報公開・個人情報保護審査会設置法		2005 年 4 月 1 日	
日本学術会議	日本学術会議法		2005 年 4 月 1 日	総務省から移管
食育推進	食育基本法	★	2005 年 7 月 15 日	
官民競争入札等監視事務	競争の導入による公共サービスの改革に関する法律		2006 年 7 月 7 日	
中心市街地活性化計画の認定事務	中心市街地の活性化に関する法律		2006 年 8 月 22 日	
自殺対策	自殺対策基本法	★	2006 年 10 月 28 日	
道州制特別区域計画の事務	道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律		2007 年 1 月 26 日	
公益法人の認定等事務	公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律		2007 年 4 月 1 日	

地方分権改革	地方分権改革推進法		2007 年 4 月 1 日	
統計委員会の事務	統計法		2007 年 10 月 1 日	
国家公務員の退職管理等事務	国家公務員法		2008 年 12 月 31 日	
インターネット青少年有害情報対策	青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律	★	2009 年 4 月 1 日	
企業再生支援機構の認可等事務	株式会社企業再生支援機構法		2009 年 9 月 28 日	
行政刷新	(内閣府設置法第 4 条第 2 項)		2009 年 9 月 18 日	
地域自主戦略交付金の事務	内閣府設置法の一部を改正する法律		2011 年 4 月 1 日	
地域主権改革	地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律		2011 年 5 月 2 日	鳩山内閣において、事務を開始
総合特別区域計画の認定等事務	総合特別区域法		2011 年 8 月 1 日	
原子力損害賠償支援機構	原子力損害賠償支援機構法		2011 年 8 月 10 日	
東日本大震災事業者再生支援機構の認可等事務	株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法	★	2011 年 11 月 28 日	復興庁に移管
復興推進計画の認定等事務	東日本大震災復興特別区域法		2011 年 12 月 27 日	復興庁に移管
宇宙施策	内閣府設置法等の一部を改正する法律		2012 年 7 月 12 日	
原子力災害対策	原子力規制委員会設置法	★	2012 年 9 月 19 日	
死因究明等推進	死因究明等の推進に関する法律	★	2012 年 9 月 21 日	

※注意：★は議員立法を示す。

出典：内閣府『内閣府について』²⁾より筆者作成。

政策統括官（総合調整企画担当）は、2004 年 4 月に、新しい政策課題に対応するために政策統括官（共生社会政策担当）と変更されている。当時、2003 年 9 月に少子化社会対策が追加され、食育推進、犯罪被害者等施策等の立法化等の具体的な動きが見られるなど新たな政策課題が視野に入ってきた中で、「総合調整企画」の名が見合わなくなり、新たに共生社会の実現に向けて各種施策を推進していくことを明確にしたものと考えられる。例えば、2010 年当時には、内閣府政策統括官（共生社会政策担当）には、少子化社会対策、仕事と生活の調和推進、青少年育成、食育推進、高齢社会対策、障害者施策、交通安全対策、犯罪被害者等施策、そして自殺対策等の施策分野が所

2) 内閣府『内閣府について』行政改革懇談会（第 4 回）資料（2012 年 7 月 4 日開催）<http://www.cao.go.jp/sasshin/kondan/meeting/2012/0704/agenda.html>（lastaccessed26/9/2013）。

掌されていた。これらの施策分野の根拠法の多くは議員立法であり、かつ基本法としての性格をもつものである。このような法律には、いずれも政策に関する理念が規定され、政府に大綱や基本計画等の長期計画の作成、年次報告、基本的施策の実施を求めるとともに、内閣府に閣僚を構成員とする特別の機関の設置を求める内容となっている。

政策統括官（共生社会政策担当）は、省庁再編によって新たに設けられた分掌職であるため、通常の局等の行政組織とは異なり、既存の課室（施策分野）を廃止することなく、新たな施策分野を追加することが可能であり、施策分野の拡大が可能となった。このような新たな施策分野の拡大に当たっての体制の確保等についても、関係省庁からの出向等により対応してきている。このような事情も影響しているためか、前述のとおり、これまで特命担当大臣が有する勧告の権限はいまだかつて行使された例はなく、関係省庁との折衝を重ねて合意に向けて努力していくことになる。厳密に言えば、先ほどの訓令を見ても、「企画及び立案並びに総合調整」が含まれるいわゆる一段高い事務と大綱の作成及び推進に関する事務など他省庁と同列の事務が混在しているが、形式的には、他省庁と同等の権限しかない事務についても、内閣府は、大綱の作成、関係閣僚会議の事務局など政府の取りまとめの機能を果たすので、その機能を通じて、他省庁に働きかけることが可能であり、実際の業務においてはほとんど両事務の差を意識せず、運用されている。

一方で、内閣府は、総合調整を主とすることから、予算も、取りまとめる他省庁に比べて少ない。そして、地方出先機関など、手足となる組織がないため、具体的に政策を内閣府自身で実施することは難しい側面がある。内閣府の場合、局長級である政策統括官も、旧総理府等の職員が務めるとは限らず、他省庁から登用していることが多く、例えば、政策統括官（共生社会政策担当）の場合も、厚生労働省出身の担当者が担当していた時期がある（表2）。他省庁では、局長級のポストに他の省庁の者が付くことはほとんどなく、省庁間の人事交流は進んできているが、多くは決定権をもつ局長ではなく審議官止まりである。そして、大臣官房審議官についても、警察庁や厚生労働省からの出向者が多い。いわば政策立案の実務のトップとも言える政策統括官が総理府等の出身の職員ではないということは、内閣府の大きな特徴でもあると言える。しかしながら、内閣府は、民間団体との人事交流や、他省庁からの出向者登用も積極的に進めている組織である。そのため、上下関係を気にせずに配属された部署で政策立案を行うことができる。政策統括官は分掌職であり、各政策分野の室長を兼ねている。各省庁は、省庁再編により大括り化が進み、大臣までの距離が一段と遠くなっているが、内閣府は官邸主導により、官邸から直接あるいはより近くで指示を受ける職員が少ないため、大臣等の秘書官経験者が多いなど様々な理由から政治との距離が近く、大臣をはじめとする政権内部との調整をスムーズに行うことが可能である。

表2 内閣府自殺対策推進室における人事異動状況

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
	6 7 8 9 10 11 12 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 1 2 3						
厚生労働系(管理職キャリア)		室長(政策統括官)				室長(政策統括官)	室次長(次官房参事官)
内閣府(管理職キャリア)							
内閣府(管理職キャリア)	第2次官(次官房参事官)	室次長(大臣官房参事官)					
農林庁(管理職キャリア)				室次長(大臣官房参事官)			室次長(次官房参事官)
国立精神・神経センター(厚生労働省系)※併任							
国土交通系(管理職キャリア)	室次長(大臣官房参事官)					政策参与(非常勤)	
国立精神・神経センター(厚生労働省系)※併任							
内閣府(管理職キャリア)							
内閣府(管理職キャリア)							
内閣府(管理職キャリア)							
厚生労働系(旧厚生省系・ノンキャリア)							
厚生労働系(旧労働省系・ノンキャリア)							
農林庁							
文部科学系(ノンキャリア)							
任地付職員等							
総務系(ノンキャリア)							

※注意：左欄は、出身省庁を示し、同じ模様で斜線が引かれている箇所は同一人物であること（昇進のための役職名変更）を指す。
出典：関係者インタビューにより筆者作成。

6. 内閣府自殺対策推進室

2006年6月に自殺対策基本法が成立すると、2006年7月14日に内閣府大臣官房に自殺対策推進準備室が設置³⁾されることになった。そして、2006年10月28日の法律の施行にあわせて内閣府政策統括官（共生社会政策担当）に自殺対策担当が設置され、自殺対策準備室を経て、2007年4月1日からは内閣府自殺対策推進室が設置⁴⁾された。

自殺対策推進室は、新たに食育担当や犯罪被害者施策担当が共生社会政策担当に移行してきた後に設置されており、2006年10月27日に内閣府訓令第28号により「自殺対策の大綱（自殺対策基本法（2006年法律第85号）第8条に規定するものをいう。）の作成及び推進に関する事」が追加されている。内閣府は総合調整、政府全体としての施策の推進、各省庁が具体的な施策を実施しており、共生社会政策担当は、共生社会の実現に向けて、各分野において政府の中長期的な方針を定める大綱を策定することで、各省庁が行う具体的な施策の方向性を示し、その進捗をチェックし、政府全体として取り組みが進んでいるかを確認する役割を担っている。共生社会政策担当と名称変更してから、自殺対策の前に、犯罪被害者等施策、食育推進が共生社会政策担当の業務に追加されており、このように、基本法という形式をもった議員立法による立法府からの政策課題の提示を受け、内閣府において長期計画を作成、これを受けて各省における対策の推進という一定の流れができてきている。

このように、取りまとめとなる内閣府がなければ、基本法という形で議員立法を実現させても、個別の施策を実施させるには、各々の省庁に働きかけなければならず、進捗状況の確認も各々の省庁にしなければならないが、内閣府が設置されたことで、各省庁にまたがる政策課題については政策統括官（共生社会政策担当）が調整役となり、これらの対策の推進が実現することとなった。このような状況の中で、新たに自殺対策基本法が制定され、自殺対策の業務が追加されてきた。実際の業務に当たっては、当初は、全ての職員が関係省庁から集められ、多くは各省からの併任という形で出向していた（表2）。

7. 自殺対策基本法の成立と内閣府の役割

以上が内閣府内部での状況であるが、自殺の問題が「私的領域分野の問題」ではなく国家が介入すべき社会的な問題として政府に認識されるようになったこと、そして自殺対策の主管課が当初内閣府に設置されることとなった要因のひとつには、さらに民主党（当時）の山本孝史議員（故人）の存在がある⁵⁾。山本は自殺対策の国家としての政策実現に努力していたが、参議院議員に当選後の2001年11月6日の参議院内閣委員会における質問の中で、当時設置されたばかりの内閣府に自殺対策の担当部署を設置することを求めている。この当時、厚生労働省では、あくまでもうつ病対策の一環として自殺対策を実施していた。

3) 『官報』第4383号、2006年7月20日。

4) 内閣府「自殺対策推進室の設置について」府政共生第402号、2007年4月2日。

5) 自殺対策基本法の成立過程と山本孝史議員の活動については、森山花鈴「自殺対策における官民学の役割」『アカデミア』第11号、2016を参照されたい。

そのような中で、山本は、与党である自由民主党の武見敬三議員と組んで議員立法による法律の制定を目指し、野党議員からの発案では既存の法律の一部改正であってもハードルが高いため、自殺対策を政府全体の取り組みとして実施するためにどのようにするのが良いか、厚生労働省出身である当時の内閣府事務次官にも、2005年5月の時点で相談をしている⁶⁾。その上で、自殺対策のNPOとも協力するとともに、超党派による議員有志の会を結成し、最終的には委員長提案により全会一致で自殺対策基本法を成立させている。

山本が厚生労働省ではなく内閣府に自殺対策推進室の設置を求めたのは、自殺を個人の問題とせず、社会的な問題として扱うこと、そして自殺の予防、遺族支援のためには個別の省庁の管轄分野を超えた様々な問題への対応が絡んでおり、内閣府のように新しい政策課題に対応するための組織や総合調整機能をもっていなければ、対処が困難な課題であると考えていたためである⁷⁾。この自殺対策基本法の成立によって、法律が自殺対策の実施根拠となり、国に自殺対策を実施する責務が発生するようになった。そして、各省庁において個別に実施されていた各種施策が自殺対策として政府一体となって取り組むべき「政策」として認識されることとなり、地方公共団体においても対策が実施されていくこととなった。さらに、内閣府政策統括官（共生社会政策担当）は、施策に関係する省庁の職員や民間出身者を中心に構成されており、内閣府自殺対策推進室も厚生労働省などの関係省庁の出向者が中心となり、法律の制定直後から円滑な対応が可能となった。そして、その後、自殺対策緊急強化基金の造成（2009年5月）など、広い分野に用いることのできる基金の確保等の予算獲得に動いていくこととなったのである。

8. 結論と今後の課題

これまで述べてきたように、自殺対策が国家として取り組まれるようになった背景には、NPOによる市民活動、山本らによる自殺対策基本法制定に向けた動きも非常に重要であるが、内閣府が存在していたこと、政策統括官（共生社会政策担当）が存在していたことが大きい。そして、自殺対策が国として包括的に実施され、全国的に推進される政策となったのは、中央省庁等再編により内閣府が設置されたことが重要であり、特に内閣府政策統括官（共生社会政策担当）に自殺対策の取りまとめ部署となる自殺対策推進室が設置されたことが大きい。

しかしながら、こうした動きの一方で、内閣府の業務については、内閣府と内閣官房における業務について見直しの動きが生じ、2012年2月6日の参議院予算委員会による脇雅史の質問を契機として、内閣府と内閣官房の位置づけについて議論がなされてきた。その後、2012年11月2日には、「内閣官房及び内閣府の本来の機能を向上させるための事務分担の見直しの基本方針」が閣議決定され、さらに2012年12月7日には「内閣官房及び内閣府の本来の機能を向上させる事務分担の見直しについて」、2015年1月27日には「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」が閣議決定されている。この中で、自殺対策の厚生労働省への移管が記載され2016年4月に自殺対策の主管課が厚生労働省へと移管することとなった。

6) 山本孝史氏元秘書に対する筆者インタビューによる（2013年9月26日）。

7) 山本孝史「プレス民主参議院大阪選挙区第1総支部版」2005年7月号に「従前の自殺予防対策は、うつ病対策が中心で、必然的に厚労省が中心となってきました。しかし、自殺は社会問題であり、厚労省だけで解決できる問題ではありません」との記述がある。

たしかに、内閣府の役割にも限界があり、例えば、担当課自体の人員・予算不足のため、内閣府が中心となった事業を展開することができないことや、内閣府の定員が元々少なく、自殺対策推進室の職員は各省庁からの出向職員のため、担当職員の自殺対策への専門性が少ないといった問題点があげられる。また、他省庁に比べて予算も少なく、人員も限られていることから、強い力をもって他省庁に指示を出すことは難しく、総合調整機能に限界がある。しかし、本来、自殺対策には総合調整が必要とされる分野である。厚生労働省に移管したことで、社会的な問題である自殺対策の問題に対して、どのように政策が変化していくのか、引き続き研究していきたいと考える。

なお、今後は、これまでのインタビュー調査及び参与観察に加え、国内の自殺対策に携わった行政官・政治家・民間団体関係者・専門家（政治家、内閣府、厚生労働省、精神科医、公衆衛生医、弁護士、民間団体関係者等）に対してインタビュー調査を実施していく予定である。なお、インタビュー内容については逐語で文字起こしを行った上で、結果を基に、質的分析の手法を用いて分析を行い、これまで「私的領域分野」の課題として考えられてきた自殺対策がなぜ「政策」として政府に認知され、全国で推進される政策となったのか、自殺者数の減少をもたらした政策上の要因は何かについてさらに分析を行う。

今後の研究において、これまで私的領域分野の問題として捉えられてきた自殺の問題が「政策」として認知されていく過程を明らかにすることができれば、私的領域分野の問題かつ解決方法が解明されていない問題がどのように公共政策として課題設定されるのかということを一明らかにすることができると考える。また、これまでに実施された自殺対策の事業を分析することで、効果的な事業・ネットワークについても明らかにすることができ、そこから自殺対策に効果的な国家・地域モデルを提示することで、さらなる自殺者数の削減につながるだけでなく、近年になって政策課題として浮上してきた児童虐待、少子化、食育、ドメスティック・バイオレンス（DV）に対する対策などについても、今後の展開に重要な示唆を与えるものになると考える。

※本稿は、森山花鈴『自殺対策と内閣府の役割』（博士論文、筑波大学、2014）の一部をもとにし、2016年10月2日に日本政治学会2016年度総会・研究大会（於：立命館大学いばらきキャンパス）で発表したものに修正を加えたものである。また、本稿は、科学研究費補助金若手研究（B）『日本における自殺対策の政策学的研究』（16K17061）の研究成果の一部である。

引用文献・参考文献

- 中央省庁等改革推進本部事務局編 2000『中央省庁改革 簡素・透明・効率を目指す 21世紀の行政システムへ—2001年1月6日新体制スタート—』中央省庁等改革推進本部事務局。
- 亀田進久 2007「自殺と法—自殺対策基本法の成立を中心に」『レファレンス』57(6)、国立国会図書館調査及び立法考査局。
- 勝田美穂 2012「自殺対策基本法の制定過程：『市民立法』の観点から」『日本地域政策研究』(10)、日本地域政策学会。
- 待鳥聡史 2008「官邸主導の成立と継続—首相動静データからの検討」『レヴァイアサン』43、木鐸社、pp.22-43。
- 内閣府 1997「自殺対策推進室の設置について」府政共生第402号（2007年4月2日付）。
- 内閣府 2012『内閣府について』、行政改革懇談会（第4回）資料（2012年7月4日付）。
- 大阪ボランティア協会 2007「特集『自殺対策基本法』を作った市民たち」、大阪ボランティア協会編『Volo（ヴォロ）』12月号（No.431）。
- 澤田康幸・上田路子・松林哲也 2013『自殺のない社会へ—経済学・政治学からのエビデンスに基づくアプローチ—』、

有斐閣。

城山英明・細野助博編 2002『中央省庁の政策形成過程：その持続と変容』中央大学出版部。

城山英明・細野助博・鈴木寛編 1999『中央省庁の政策形成過程：日本官僚制の解剖』中央大学出版部。

曽我謙悟 2013『行政学』有斐閣アルマ。

総理府 1997「行政改革会議最終報告」(1997年12月3日付)。

高橋祥友 1997『自殺の心理学』講談社。

竹中治堅 2006『首相支配—日本政治の変貌』中公新書。

森山花鈴 2016「自殺対策における官民学の役割」『アカデミア』第11号, pp. 59-87。

山本孝史 2005「プレス民主参議院大阪選挙区第1総支部版」(2005年7月号)。

『官報』第4383号(2006年7月20日付)。

The Role of The Cabinet Office in Relation to Suicide Prevention

Karin MORIYAMA

要 約

日本では、自殺の国家的予防法も解明されていない中で、議員立法により 2006 年に「自殺対策基本法」が成立し、2007 年には自殺対策の主管課が内閣府政策統括官（共生社会政策担当）に設置された（2016 年からは厚生労働省に移管）。自殺の問題は今や国家・地方自治体において取り組むべき課題となり、2009 年 5 月には内閣府が地域自殺対策緊急強化基金を造成し、都道府県に対して 100 億円の予算の配分が行われ、全国で様々な政策が展開されてきた。

自殺の問題が「私的領域分野の問題」ではなく国家が介入すべき社会的な問題として政府に認識され、全国的に展開されるようになった要因のひとつには内閣府の存在がある。

本研究では、内閣府内部の組織編制の在り方を分析することで、内閣府の役割及びその限界を検討することとしたい。